

■学前教育专业发展

供给侧改革视角下区县学前教育师资队伍建设研究

——以昆明市C区的追踪调查为个案

朱文,贾轲轲,茅锐

(云南师范大学教育科学与管理学院,云南昆明 650500)

摘要:学前教育师资队伍建设是立园之本,是学前教育质量的重要保证,关系到幼儿身心健康的发展。通过对昆明市C区29所幼儿园2011-2017年间师资队伍建设的情况进行追踪调查,研究分析了该地区幼儿园教师队伍数量的发展、教师队伍专业性水平以及骨干教师梯队建设的现状。从供给侧改革的视角出发,针对区县学前教育师资队伍建设存在的问题,提出了相应的建议。笔者认为,为促进学前教育整体质量的提升,学前教育师资队伍建设的重点应该从追求数量的增长,转向对师资质量的提升。

关键词: 学前教育; 师资队伍建设; 供给侧改革

中图分类号: G615

文献标识码: A

文章编号: 2095-770X(2019)01-0121-06

PDF获取: <http://sxxqsfxy.ijournal.cn/ch/index.aspx>

doi: 10.11995/j.issn.2095-770X.2019.01.024

Study on the Construction of Pre-school Teachers' Staff in Districts and Counties from the Perspective of Supply-side Reform —Taking the Follow-up Survey in District C of Kunming as a Case

ZHU Wen, JIA Ke-ke, MAO Rui

(College of Education Science and Management, Yunnan Normal University, Kunming 650500, China)

Abstract: The construction of pre-school teachers' staff is the foundation of the establishment of the kindergartens. It is an important guarantee for the quality of pre-school education, and it is related to the development of children's physical and mental health. Through the investigation on the construction of pre-school teachers' staff of the 29 kindergartens in District C from 2011 to 2017, we analyzed the development of the number of teachers, the professionalism of the kindergarten teachers, and the construction of the key teachers, and we proposed some corresponding suggestions in view of the problems which occurred in the construction of pre-school teachers' staff in districts and counties. The investigation showed that the focus of construction of pre-school teachers' staff should turn from pursuing growth in the number to growth in quality in order to promote the improvement of the overall quality of pre-school education.

Key words: pre-school education; the construction of qualified teachers; supply-side reform

学前教育是有目的地影响适龄幼儿的身心健康发展的社会实践活动。学前教师作为这一社会实践

活动的组织、引导和实施者之一,其师资队伍水平在很大程度上影响了学前教育的结果。在2010年《关

收稿日期:2018-06-11;修回日期:2018-10-21

作者简介:朱文,女,江苏淮安人,云南师范大学教育科学与管理学院硕士研究生;贾轲轲,男,江苏徐州人,云南师范大学教育科学与管理学院硕士研究生;茅锐(通讯作者),男,云南昆明人,云南师范大学教育科学与管理学院副教授,博士,主要研究方向:教育、政策教育法学和教育管理。

于当前发展学前教育的若干意见》中详细提出要建设拥有高尚师德、教师专业水平优异、热爱幼儿、组织结构科学合理的学前师资队伍^[1]。但近年来媒体曝光了许多的幼儿教师不良事件,从2008年西安某幼儿园冒用医疗机构的名义在长达五年的时间里给孩子喂了五万余片的“病毒灵”,到2012年温岭幼儿园里幼师将孩子双耳上提自己却在开心大笑的虐童事件,再到去年引起全国范围关注的红黄蓝幼儿园事件,这表明目前学前教师队伍发展仍然存在许多问题。因此,深入的研究学前教育师资队伍内部建设的情况,并进一步探讨其未来改革发展方向,是当前区县学前幼儿园的重中之重。

昆明市C区是“现代新昆明”率先启动点的一个新兴城区,随着这一地区不断的城市化进程,该地区有着大量的农转非子女、进城务工子女以及留守儿童等,该地区涵盖了目前大量幼儿园所存在的问题,因此本研究把该地区的幼儿园选为研究对象,使得研究结果更具代表性。到2018年5月为止,昆明市C区已有49所幼儿园。为进一步调查本地区学前教育的发展态势,本研究将这些幼儿园划分为公办、民办两种,且民办幼儿园中还包括普惠性民办幼儿园,其作为C区学前教育的重要组成部分也不可忽视,以此来探讨不同类型幼儿园的发展状况及社会服务能力。在本次本地调查中,调查小组共抽取C区29所幼儿园参与调查,包括公办幼儿园8所和民办幼儿园21所,其中普惠性民办幼儿园10所。追踪调查的数据分别是2011,2013,2015,2016和2017年共5年间的师资数据,以了解C区教师队伍数量、教师队伍专业性、师资队伍骨干教师建设这三个方面的情况和存在的问题,并提出相应的对策。一方面可以使相关部门了解目前师资队伍建设的现状,另一方面可以为幼儿园进行师资队伍建设时提供参考。

一、C区幼儿园师资队伍建设的政策导向

为了促进C区学前教育师资队伍的建设,相关政府部门做了积极的努力,发布了大量的有关教师队伍建设的政策文件。根据文件发布类型、数量和是否有资金资助将具体的文件情况绘制为表1。

从2011年至2017年期间,昆明市教育局、昆明市教师培训中心、C区教育局办公室、C区教师信息中心、C区委办公室、C区综合办公室共发布了64项学前教育文件。其中关于学前教育教师队伍建设的

的共有49条,占学前教育相关文件总数量的75%。这表明C区政府近几年对该地区学前教育发展的重点是教师队伍建设。即使在这期间有其他任务,但对于学前教育师资队伍的建设从来没有停下脚步,促进本地区学前师资队伍发展一直在路上。

表1 C区学前教育政策文件情况

政策类型	数量	占文件总数的百分比	是否有资金奖励
教师培训	17	27%	无
骨干教师	15	13%	有
教研活动	6	9%	有
职务评定	5	8%	有
名师计划	3	5%	有
教师队伍建设	3%	5%	有
总计	49	75%	有

除此之外,政府部门对学前教师队伍建设的实施的形式也很丰富。其中有市级教师培训、骨干教师、教研活动、职务评定、名师计划、教师队伍建设六类,还包括学科带头人与骨干教师评定、教师远程在线培训、新教师培训、名师工作室、课题教学活动等15种详细形式。这些丰富多彩的形式让教师可以根据自身的需求和特点在其中进行选择,以使不同类型的教师都能在政府举办的各类教师队伍建设活动中得到提升,从而增加幼儿园和教师的参与积极性。这一点体现了C区政府对学前教师队伍的建设并不只是流于表面,而是切实的从教师本身出发,实现了学前教师队伍建设和满足教师自身素质提升的双赢。除此提供丰富的教师队伍建设活动类型之外,政府也为此类活动提供了大量的资金奖励。从表1可以看出,发文最多的政策类型是教师培训,占文件总数量的27%,由于该类活动是政府出资组织进行教师技能类的培训,所以不对教师个人进行资金奖励。除了教师培训这一项以外,另外五类政策文件中政府都提出了给予资金奖励。由此可见,C区政府对学前教师队伍建设的实际需求与教师自身需求为基点,切实的实施学前师资队伍的建设。下文将对在这些政策文件的支持下,C区2011-2017年学前教育教师队伍建设的成果进行详细分析,并找出不足之处以期改进。

二、C区学前教育师资队伍建设的结果与分析

在相关政府的重视和政策的支持下,C区学前

教育教师队伍建设和取得了飞速的发展。首先,教师的人数在稳步的增长。随着幼儿园的不断扩大和对教育质量重视程度的不断提高,C区幼儿园教师队伍的质量也在不断的提高。

(一)教师队伍数量整体呈现上升趋势

教师队伍数量是一个地区教师队伍建设情况最为直观的反映。因此,根据年份和幼儿园的类型,把2011-2017年教师总人数的情况绘制成表2,以此来了解C区幼儿园在教师队伍数量上的详细情况。

表2 C区2011-2017年间各类型幼儿园教师数量情况

	2011	2013	2015	2016	2017
公办幼儿园	122	170	323	337	519
民办幼儿园	21	88	389	509	663
总计	143	258	684	846	1182

通过对C区29所幼儿园进行调查,从表2可以看出公办和民办幼儿园在2011-2017年的教师人数分布情况。从总体教师人数来看,从143人增长至1182人,增长了近十倍之多。2013年1月教育部印发了《幼儿园教职工配备标准(暂行)》(简称标准),其中明确指出“各地要高度重视幼儿园教师队伍的建设,并要将其作为办园条件之一,补足配齐幼儿园教师”。在该标准中对于幼儿园师资配备情况作了详细要求和规定:幼儿园应该在充分考虑幼儿年龄、服务类型和班级规模后,再把专任教师和保育员进行科学的安排,使每个儿童在幼儿园的每项活动都能得到老师适当的照顾、帮助和指导。按照规定全日制幼儿园应该每班设有专任教师2名、保育人员一名,或者设有专任教师3名^[2]。2017年C区所有幼儿园总的班级数为263个,每个班平均拥有教师4.5名,已经远远超过国家标准。从横向来,每类幼儿园的教师人数都在不断增长。公办幼儿园平均每年增长幅度为65%,民办幼儿园每年的增长幅度为六倍。其中,普惠性民办幼儿园至2015年才开始建立,教师每年的增长幅度为15%。从纵向表格来看,公办学校的教师人数一直是该区幼师队伍的主体。但是,自2015年以后,民办幼儿园的师资数量改善显著,公办和民办的教师人数比例由2011的6:1发展至2017年的4:5,民办幼儿园的师资数量逐渐追平并小幅度的超越了公办幼儿园。其中普惠性民办幼儿园由2015年的202人平稳增加至291人。由此可见,在政府部门的支持下,C区的教师队伍不断扩大,各类幼儿园教师分配间的差距也不断缩小,也不断趋于稳定。

(二)专业性教师数量不断增长,总体教师队伍质量结构缓慢下降

教师队伍的专业性情况是教师队伍质量的最主要的反映。一个幼儿园的学前教师专业化程度高,也反映了这个幼儿园师资队伍质量高。笔者主要从幼儿园的学前专业教师人数和本科及以上学历教师的人数这两方面来研究C区教师队伍专业性发展情况。

表3 C区2011-2017年间各类型幼儿园学前专业背景教师情况

	学前专业教师总人数	公办幼儿园		民办幼儿园	
		学前专业教师人数	占教师总人数的比例	学前专业教师人数	占教师总人数的比例
2011	50	48	45%	2	2%
2013	150	107	44%	43	18%
2015	319	180	26%	139	20%
2016	463	257	29%	206	24%
2017	550	288	27%	262	22%

通过表3可以发现2011-2017年间C区幼儿园学前专业教师的情况,学前教师的总体人数从2011年的50人增长至2017年的550人,学前专业教师人数也增长了十倍左右,比例从34%增长至51%。公办幼儿园学前专业教师人数从48人增长至288人,但其占教师总人数的比例从45%下降至27%,下降了近一半左右。民办幼儿园学前专业教师人数从2人增长至262人,占教师总人数的比例近年来都在20%左右小幅度波动。其中普惠性民办幼儿园学前专业教师的人数从0人增长至129人,占总人数的比例一直维持在10%左右。从学前专业教师的所属幼儿园来看,公办幼儿园拥有的学前专业教师人数超过民办幼儿园学前专业教师人数,普惠性民办幼儿园也是其中主要的构成部分,其学前专业教师的人数占据民办幼儿园学前专业教师总人数的一半左右。公办园和民办园的专业教师数量不断趋于持平,普惠性幼儿园中的专业教师也不断增加,在民办园的发展中占据着不可或缺的地位。由此可以推测在政府的扶持下,各个幼儿园都在不断引进学前专业教师,同时也在不断促进公办、民办幼儿园学前专业教师不断平衡。但就目前情况来看各个幼儿园学前专业教师占总教师比例仍然有些低,在促进学前教师专业化方面,仍需继续努力。

通过折线图1的图形数据,可以了解2011-2017年C区各类幼儿园本科及以上学历教师在同类幼

儿园教师总人数中所占比例的变化情况。根据1993年中华人民共和国主席令第15号——《中华人民共和国教师法》，第三章第十一条对幼儿园教师取得教师资格证提出了要求“取得幼儿园教师资格，应当具备幼儿师范学校毕业及其以上学历”^[3]。由此可见，要获取幼儿园教师资格，必须达到一定的学历水平，从横向的情况来看，公办幼儿园本科及以上学历专业教师占幼儿园教师人数的比例维持在60%左右，民办幼儿园的比例维持在40%左右，民办园中的普惠性民办幼儿园比例维持在10%左右。从纵向情况来看，公办、民办幼儿园之间的比例也一直维持在6:4左右。由此可以推测，公办幼儿园大部分的教师符合国家的要求，但民办幼儿园的总体情况不是特别乐观，尤其民办幼儿园中的普惠园情况更是严峻。因此，政府需要加大力度提升民办幼儿园教师的学历水平，尤其是普惠性民办幼儿园，它是为了解决公办幼儿园接受学生数量有限问题，来缓解公办幼儿园的人员爆满情况，然而以图1呈现的师资情况来看，它是远远达不到要求的。

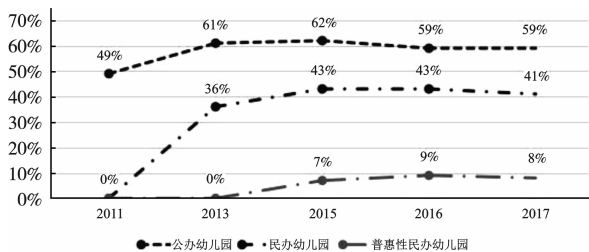


图1 C区2011-2017年各类幼儿园本科及以上学历教师情况

通过对C区教师队伍的调查研究发现，C区教师队伍在数量上有明显的增长，但在师资质量上，公办幼儿园下降明显，民办幼儿园也出现缓慢的下降，普惠性民办幼儿园则有所增长，并保持基本稳定。整个C区师资队伍质量结构不但没有提高，反而有倒退的趋势。这反映了该地区公办和民办幼儿园的优质师资可能存在流失问题。由于新开设幼儿园数量增长，就业机会扩展，有经验教师流失的可能性加大，如何留住优质师资成为了许多幼儿园极为关注的问题。

(三)师资队伍骨干教师建设总体保持稳定，普惠性幼儿园发展不如预期

1962年12月我国教育部下发《关于有重点地办好一批全日制中、小学校的通知》，在该文件中对骨干教师一词予以详细的定义，是指在教师群体中专业能力强和学术水平较高，在教育、教学和科研工

作中能够起到核心作用的教师，并也能为其他教师起到模范带头作用^[4]。因此，一个幼儿园骨干教师的数量也是其优质教师情况的反映。

表4 C区2011-2017年间各类型幼儿园骨干教师情况

	公办幼儿园		民办幼儿园	
	骨干教师占教师总体的比例	骨干教师人数	骨干教师占教师总体的比例	骨干教师人数
2011	15%	21	14%	1
2017	14%	168	6.4%	93

由于在调查过程中数据缺失，C区骨干教师人数只收集到了2011年和2017年的数据。表4反映了2011年和2017年C区各类幼儿园骨干教师情况。2011年C区骨干教师有21人，到2017年增长至168人，七年间占教师总人数的比例从15%略微下降至14%，可以视为保持稳定。公办幼儿园骨干教师人数从20人增长至75人，占总教师人数的比例从14%下降至6.4%。这一比例下降是因为在这七年内教师总人数迅速增多，但骨干教师人数增长的速度较慢，导致比例上的下降。平均每个公办幼儿园拥有骨干教师的人数从7名增长至9名。2011年共有三所民办幼儿园但只有一名骨干教师，占教师总人数的比例仅为0.7%。到2017年民办幼儿园增长至21所，骨干教师人数增长至93人，骨干教师人数占总教师人数的比例也增长至7.86%。平均每个民办幼儿园有4名左右的骨干教师，比起2011年有了质的飞跃。普惠性民办幼儿园从2015年开始建园，由于数据的缺失不能了解其中骨干教师人数的详细情况，但可以了解到2017年一共建成10所，其中骨干教师增长至42人，占教师总人数的比例为3.6%，与民办幼儿园保持一致，平均每个普惠性民办幼儿园也有4名左右的骨干教师。众所周知，目前“入园难、入园贵”仍是学前教育发展的困境。为了解决这一问题国务院于2010年末下发《关于当前发展学前教育的若干意见》，对当时和以后的学前教育发展作出了全面和明确的安排，其中强调了应该突出幼儿园普惠性和公益性的特点，构建一个布局合理覆盖面广的学前教育服务体系。

综上对C区幼儿园教师队伍建设的总体情况进行分析可以看出，当前C区学前教师队伍建设的状况发生了巨大的变化，不论是教师队伍的数量还是教师队伍的专业性情况和骨干教师队伍建设情况，都在数量上有了迅速的增长，像普惠性民办幼

园教师队伍建设的很多方面实现了从零至有的提升。但是,以上的数据也反映了一些问题。首先是教师队伍建设结构不合理,专业性教师占总体教师的比例不但没有增长,甚至有下降的趋势。其次是教师队伍建设差距大,幼儿园师资队伍配置不均衡。C区幼儿园教师队伍建设的资源向公办幼儿园倾斜,民办幼儿园在师资上远远低于公办幼儿园,教师流动失衡和优秀教师的严重流失已成为阻碍这类幼儿园教育水平发展的最大原因。除此之外,该地区普惠性民办幼儿园在国家相关政策提出五年之后才开始建设,在建成后的发展比较缓慢,师资队伍的数据虽有变化,但波动不大,同国家整个普惠性民办幼儿园发展形势相比,C区普惠性民办幼儿园的发展情况不如预期。并且,通过以上分析可以发现,普惠性民办幼儿园在C区幼儿园的整体发展中属于落后状态,作为政府重点扶持的幼儿园,就目前情况来看仍然有待提升。因此,造成了不同幼儿园办园水平存在的巨大差异。由此可见,C区学前教育教师队伍建设的需求市场已经发生了巨大的变化,已经从数量上的需求转向质量上的需求,尤其是C区学前教育教师队伍建设在质量的均衡性上存在很大的差异,影响适龄儿童所接受的教育水平,进一步造成儿童接受教育质量的不公平。因此,政府部门对幼儿园教师队伍建设需要从需求侧改革变为供给侧改革,从供给侧层面直接解决教师专业程度低和幼儿园之间师资水平差距大的问题。

三、对策与建议

通过以上讨论,C区学前教育教师队伍的调查呈现一个非常显著的问题:该地区学前师资在数量上是充足的,但在师资质量上则存在显著的缺陷,这一问题集中反映于民办和普惠性民办幼儿园中。在城镇化进程中,学前教育市场需求迅猛增长,而区域学前教育师资的供给却未能有效地满足市场需求,导致优质教师的紧缺。从此角度而言,地方教育行政部门一方面应该采取措施帮助年轻教师快速成长为骨干教师;另一方面还应该重视优质师资的流失问题,从供给侧层面进行区域师资改革。所谓区域师资改革即学前教师供给结构性改革,指通过推进学前教师供给制度和结构调整,改善供给质量,提高学前教师供给的适应性和灵活性,更好地满足学前教育教师队伍建设需求,从根本上促进学前教育持续健康发展^[5]。只有教师队伍建设制度调整到位,

学前教师供给质量才能逐步提高,学前教育的均衡发展才能真正实现。

(一)增加教师队伍内专业性教师的比例

对于教师流动性大的问题,公办园与民办园需要分开考虑。针对公办幼儿园,主要需要科学化的幼儿园管理制度营造良好的园本环境。一个科学化的管理制度可以合理安排教职工的工作,分工明确,职责清晰,追求效率,进行民主化的管理,合理的运用奖惩机制,建立以人为本的管理机制,努力给教师营造一个宽松的教学环境。并且规范化的办园,需要按要求配备保教人员,严格的编排班级人数,可以减少教师的工作压力。同时也可以做到对全幼儿园的教师合理安排,这样教师能够人尽其才、才尽其用,发挥每个教师的长处,并以此为教师安排合适且具有开拓性的工作岗位,激发教师的潜能,并且可以采取竞争上岗制度,使教师在幼儿园中有更好的发展空间。而对于民办园,主要需要提高教师待遇,完善奖惩制度,并且开展专业培训以提高教师能力。民办园由于资金有限且缺少编制名额,大部分教师待遇远远低于公办幼儿园。所以,需要合理的提高教师基本工资,并提高内部教师工龄工资,让教师得到实惠。完善奖惩制度,以此来鼓励工作中认真努力的教师和惩罚消极懈怠的教师,增强教师工作积极性。其次,民办园需要经常开展教师专业培训。数据显示民办园教师的师资水平远远不如公办园,因此要鼓励教师参加与学前相关的各种培训,同时幼儿园应该为教师提供开展不同形式的培训,例如学习考察、专家讲座等等。同时,幼儿园应该营造一个良好的学习氛围,给老师展示成果的舞台,调动教师的积极性,以此来增加了教师的自信心,培养学前教师对自身职业的热爱。

(二)国家应对普惠性民办幼儿园予以资助

根据国家政策,普惠性民办幼儿园的办学结余需全部用于办学,并且收费需由政府制定,普惠性幼儿园不以盈利为目的,这极大程度的降低了市场对其的刺激发展和调控作用。此时需要发挥政府对普惠性民办幼儿园的调控作用。众所周知,政府提供的补贴和税收优惠是让民办幼儿园申报普惠园的最大吸引力。因此,政府急需在目前的基础上加大对普惠性民办幼儿园的支持。首先,在建设用地方面,规划部门在为教育设施做规划布局时,需要优先考虑民办幼儿园。除此之外,相关部门每年在做用地指标安排时,要优先保障普惠性民办幼儿园建筑用

地,以保障普惠性民办幼儿园用地需求,并在其他建设收费方面应该与公办幼儿园保持一致。在税费方面,可以对普惠性民办幼儿园采取适当的减免的措施,普惠性民办幼儿园可以不征营业税、企业所得税等,依法享有公办幼儿园同等的税费优惠政策。个人将有关设备和资金投入普惠性民办幼儿园的,则适当减少相关税收,并对已收取的税收予以一定程度的返还。而企业以税后利润投资普惠性民办幼儿园的,同样予以税费减免或者返还,并把相关返还的资金全部用于办学需求。并且在幼儿园日常管理中产生的水电费、物业费和租用房屋等相关费用予以优惠,同公办园保持相同的政策。除此之外,还可以设立奖补资金,并按照建设类、补贴类和资助类进行分类资补。

(三) 优化优质学前教育师资的培养和供给渠道

首先,应该构建教师培养和招聘畅通的健康通道和机制,调整教育财政支出结构,优先保证教师队伍建设的需要。从C区政府近几年的政策文献可以发现,政府部门已经在这方面做了很大的努力,除此之外需要保证教师队伍建设的合理编制。由以上的数据可以发现C区在公办、民办幼儿园教师编制仍存在很大的不合理现象,因此保证教师队伍建设的合理性可以从供给侧层面促进学前教育教师队伍公平性。其次,需要调整教师培养院校的层次和结构。从培养结构上来说,需要适量减少培养院校的数量,建立基于教师教育专业标准的专业化的师范类院校,实现师范类院校的专业化和精品化。从培养层次上来说,需要逐步引导从中专、大专、本科和研究生四个层次过渡为本科和研究生两个层次,减少低端性的人才供给,逐步实现用最优秀的人培养更优秀人的发展目标^[5]。最后,要从供给侧层面补

齐教师队伍建设中存在的普惠性民办幼儿园优质教师紧缺的短板,需要着力推进普惠性民办学前教育教师培养及聘用制度改革。目前,民办学前教育教师聘用制度仍不健全,相关的教师培养系统不完善,教师的供求市场紊乱,大量教师向公办幼儿园倾斜。因此,应该建立定向供给机制,依据“按需设岗,依岗培养,专项招聘,定岗服务”的原则,通过政府统筹、市场调节,使学前教育教师能够流向民办和普惠性民办幼儿园^[6]。并且采取公费培养、有编有岗和提高民办和普惠性民办幼儿园教师待遇等综合举措,吸引优秀学生应聘该类幼儿园,招收当地学生,培养全能教师,服务地区学前教育发展,毕业后到急缺的岗位任职。通过学前教育教师队伍建设的供给侧改革,根本解决地区学前教育教师中的供需“短板”。

[参考文献]

- [1] 中华人民共和国国务院. 国务院关于当前发展学前教育的若干意见[J]. 司法业务文选, 2011(3):4-6.
- [2] 冯芳. 教育均衡发展视野下幼儿园教师配备现状研究[D]. 重庆:西南大学, 2013.
- [3] 李连宁,孙霄兵.《中华人民共和国教师法》条文简释[J]. 中国民族教育, 1994(1):14-16.
- [4] 李春峰,易剑. 试论中小学骨干教师省级培训的战略地位和作用[J]. 湖北大学成人教育学院学报, 2002, 20(1):27-29.
- [5] 智学,徐爱新. 教师供给侧改革背景下构建教师教育培养新机制[J]. 教师教育研究, 2017, 29(6):47-52.
- [6] 高英哲,高龙刚,高洪民. 关于中小学教师职业吸引力的社会调查[J]. 中国成人教育, 2011(10):83-86.

[责任编辑 朱毅然]